
études et analyses

Février 2013

N°42

Les retraites en Allemagne : une gouvernance courageuse face au défi du vieillissement

*Par le professeur Jacques Bichot**

RÉSUMÉ

L'Allemagne a un problème démographique sérieux : l'espérance de vie y progresse à peu près comme en France, mais les naissances, elles, sont peu nombreuses. Les cohortes (personnes nées une année donnée) des années 1960 comptaient environ 1 400 000 membres chacune ; les effectifs de celles des années 1990 se situent entre 1 000 000 et 800 000 ; et en 2011, on a compté 663 000 naissances pour 852 000 décès. Quelle différence avec la France, où le remplacement des générations (qui nécessite un peu plus de 2 enfants par femme) est presque assuré ! Dans ces conditions, quel avenir pour le système allemand de retraites par répartition ? Doit-on prédire sa faillite ?

Eh bien, non ! Depuis plus de 20 ans, l'Allemagne mène de front l'intégration de ses Länder de l'Est et une réforme structurelle progressive de ses retraites. Passage aux points, regroupement des régimes, relèvement de l'âge « normal » de départ en retraite, mise en place d'une formule de calcul de la valeur du point adaptant celle-ci aux conditions démographiques, incitations à préparer individuellement des retraites par répartition, l'Allemagne fait évoluer son système de retraites pour le rendre capable d'affronter sans défaillance l'hiver démographique qui pointe à l'horizon. Dans la situation actuelle, qui peut être dite automnale, les résultats obtenus consistent en un triple zéro très méritoire : zéro déficit, zéro dette, zéro augmentation des cotisations. Cela ne garantit pas que tout se passera bien dans dix, vingt et trente ans, mais en comparaison de la France, disons-le en termes familiers : il n'y a pas photo !

De plus, l'Allemagne rend son système de retraites plus souple pour les affiliés, on pourrait presque dire convivial : la date de liquidation peut être avancée ou retardée, dans certaines limites, sans que l'assuré y perde ou y gagne ; les liquidations partielles sont possibles, libérant

* Jacques Bichot, membre honoraire du Conseil Economique et Social est un économiste des retraites et de la protection sociale. Ayant siégé au Conseil de Surveillance de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, il est aussi professeur émérite à l'université Lyon III.

les cessations progressives d'activité professionnelle de toute pesanteur bureaucratique ; le cumul emploi/retraite est autorisé sans restriction ; les couples mariés peuvent opter pour le partage des droits à pension en remplacement de la réversion.

Ainsi, sans avoir réalisé une réforme « big-bang » à la suédoise, et tout en conservant certains archaïsmes comme l'existence d'une retraite spécifique pour les fonctionnaires (beaucoup moins nombreux qu'en France) et pour les professions libérales, l'Allemagne a su rendre « soutenable » son système de retraites par répartition, et le compléter par des formules de capitalisation dont certaines se développeront probablement de façon importante, compensant la modicité croissante des pensions servies par l'assurance vieillesse générale.

Certes, ces réformes aboutissent à des retraites par répartition moins généreuses qu'en France pour les retraités, compte tenu des régimes complémentaires. L'Allemagne consacre à ces pensions 12,1 points de PIB ; compte tenu du moindre vieillissement de la population française, il suffirait à notre pays de 10 points de PIB pour assurer le même niveau de transfert des actifs vers les retraités : il en est à 13,6 points ! Autrement dit, la redistribution des travailleurs vers les retraités est un tiers plus pesante pour les actifs français que pour leurs homologues allemands. Concrètement, les seniors français liquident leurs pensions plus tôt, et obtiennent des mensualités plus importantes.

Imiter l'Allemagne conduirait donc la France à faire de sérieuses économies en matière de retraites. Nos réformes de 1993, 2003 et 2010 n'ont pas, et de loin, amené notre pays dans la situation qui est celle de l'Allemagne. La compétitivité de cette dernière résulte pour une part non négligeable du fait que les seniors y sont proportionnellement plus nombreux à exercer une activité professionnelle : si la France évoluait dans le même sens, les prélèvements sur les actifs diminueraient, ce qui permettrait de stabiliser ou de réduire le coût du travail sans peser sur le pouvoir d'achat des travailleurs.

Nous ne préconisons cependant pas d'imiter servilement l'Allemagne en matière de réforme des retraites : les deux pays n'ont pas les mêmes façons de procéder. C'est plutôt une inspiration qui pourrait nous être profitable : notre voisin a montré que l'on pouvait avancer pourvu que le réalisme l'emporte sur l'idéologie, et que les réformes structurelles ne soient pas systématiquement écartées comme étant utopiques. Et au-delà de ces grandes lignes, le magasin d'accessoires allemand peut être visité avec intérêt : retraite par points, formules simples et efficaces pour adapter chaque année la valeur du point aux évolutions démographiques, liberté du cumul emploi/retraite, possibilité de liquider sa pension à taux partiel, choix entre réversion et partage des droits à pension, attention des travailleurs attirée sur la baisse inéluctable de la générosité du système par répartition et la nécessité d'une épargne en vue de la retraite, etc., nous avons à prendre et à apprendre.

SOMMAIRE

L'ESSENTIEL

LES GRANDES LIGNES

1/ Le handicap démographique Allemand

2/ Le refus allemand d'écraser les actifs sous les cotisations et les impôts

3/ Une relative simplicité du système

4/ Un régime par points...

5/ ... qui permet une grande souplesse...

6/ ... et facilite beaucoup le pilotage du régime

7/ Les résultats pour les retraités

8/ Les résultats financiers

9/ La capitalisation, complément nécessaire

10/ Leçons politiques à tirer de l'exemple allemand

ENCADRÉS TECHNIQUES

L'ESSENTIEL

Dans la perspective de la « réflexion nationale sur les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique de la prise en charge collective du risque vieillesse » qui aura lieu en 2013, il faut avoir en tête ce qui s'est fait d'intelligent en dehors de l'Hexagone. Or nos voisins allemands ont réussi une performance extraordinaire : malgré une natalité bien plus faible qu'en France, leur système de retraites par répartition n'est ni endetté, ni déficitaire, sans pour autant accabler les actifs de cotisations ou autres prélèvements ; quant aux retraités allemands, ils ne sont pas plus pauvres que les français ! Prétendre engager la « réflexion nationale » sans avoir une connaissance précise des clés de cette réussite serait d'une extrême maladresse. Or il n'existe pas en langue française d'étude de référence parfaitement à jour¹. En suscitant la réalisation d'une telle étude, Sauvegarde Retraites a comblé une grave lacune.

Le premier atout de l'Allemagne est un système proche de l'unité. Plus de quatre allemands sur cinq relèvent de l'assurance vieillesse légale. En France, quand on réforme simplement le régime général, comme en 1993, cela concerne seulement 36 % du montant global des pensions ; tandis qu'en pilotant la *Deutsche Rentenversicherung*, les pouvoirs publics allemands agissent sur 80 % de ce qui est dû aux retraités.

Le deuxième atout germanique est d'avoir mis le bien commun au-dessus des querelles partisans. Les grandes réformes ont été engagées en 1992 par le Chancelier Kohl (chrétien-démocrate), poursuivies par le Chancelier Schröder (social-démocrate), et la dernière en date (un relèvement progressif de l'âge de la retraite) a été l'œuvre du gouvernement de coalition dirigé par Angela Merkel. Quant aux syndicats, ils ont eu la sagesse de ne pas dire seulement « *nein* ».

Le troisième atout est de ne pas opposer répartition et capitalisation. La brochure officielle destinée aux cotisants leur explique qu'ils n'auront pas une aussi bonne pension que leurs aînés, et qu'ils doivent donc épargner en vue de leur retraite. Cette épargne bénéficie d'une subvention, instituée par les sociaux-démocrates.

Le quatrième atout est d'avoir choisi un régime par points (réforme de 1992), plus facile à piloter qu'un régime par annuités. Qui plus est, la règle qui gouverne l'attribution des points évite l'inflation de leur nombre (elle est ainsi

1. Une bonne étude toute récente (août 2012) émane de la Direction du Trésor. Mais cette « Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale », couvrant toutes les branches de la protection sociale, est nécessairement succincte sur chacune. Une autre étude fort intéressante émane du Sénat (« rapport d'information sur l'organisation du système de retraites en Allemagne », juillet 2010) ; mais elle date de deux ans, et passe un peu rapidement sur quelques points importants.

*Le système
de retraite
allemand n'est
ni endetté
ni déficitaire.*

plus astucieuse que son homologue suédoise) et lie la valeur de service du point au rapport entre le nombre des cotisants et celui des pensionnés (comme c'est le cas en Suède, mais de façon plus simple).

Le cinquième atout est de n'avoir de problème d'emploi ni des jeunes, ni des seniors. L'apprentissage facilite le travail qu'en France nous appellerions précoce, et la possibilité de liquider partiellement sa retraite tout en voyant se bonifier les points non encore utilisés est excellente pour l'emploi des seniors.

L'Allemagne n'a pas opéré une réforme « big-bang » à la suédoise. Mais, en vingt ans de réformes successives, elle est parvenue à un système qui s'avère « soutenable » même dans un pays atteint par la dénatalité. La France n'a pas le même handicap ; si elle sait se doter sans tarder d'atouts comparables, c'est-à-dire d'une capacité de destruction créatrice pour son assurance vieillesse obsolète, tous les espoirs seront permis.

*Au bout de
20 ans de
réformes,
l'Allemagne est
parvenue
à un système
« soutenable »,
malgré
la dénatalité.*

LES GRANDES LIGNES

1/ Le handicap démographique allemand

L'Allemagne a connu un « *baby-boom* » entre 1955 et 1968 (plus de 1,4 million de naissances par an de 1961 à 1966). Mais ces générations nombreuses ont eu peu d'enfants (un peu moins d'un million par an vers 1990), et les suivantes ne sont pas plus fécondes : environ 700 000 naissances par an ces dernières années. Elle est donc confrontée non seulement, comme la France et quasiment tous les pays, à la croissance de la longévité (vieillissement « par le haut » de la pyramide des âges), mais aussi à un vieillissement « par le bas » : sauf à ce que l'âge moyen à la liquidation des pensions augmente très rapidement, la faiblesse de la natalité se traduit vingt ans plus tard par des entrées dans le monde du travail moins nombreuses que les sorties, et donc par une difficulté pour le régime de retraites par répartition.

En 1950 un dixième de la population allemande avait au moins 65 ans, et les personnes d'âge situé entre 20 et 64 ans étaient six fois plus nombreuses (60 % de la population). En 2012, la première catégorie atteint 22 %, la seconde restant aux alentours de 60 %. Et à l'horizon 2050, la projection médiane donne un tiers de personnes ayant atteint ou dépassé 65 ans, face à 50 % de personnes entre 20 et 64 ans. Au même horizon, en France, les personnes de 65 ans et plus ne représenteraient que 26,2 % de la population. Cela veut dire qu'à égalité d'âge réel de départ en retraite et de niveau de pensions, les travailleurs allemands devraient alors cotiser un bon quart de plus que leurs homologues français.

2/ Le refus allemand d'écraser les actifs sous les cotisations et les impôts

L'Allemagne a refusé de se laisser entraîner vers le relèvement récurrent des taux de cotisation et d'imposition qui serait nécessaire pour faire face au maintien du niveau de vie relatif des retraités à l'aide des seules retraites par répartition. Une sorte de consensus s'est mis en place pour que le taux des cotisations vieillesse (19,6 % en 2012) ne dépasse pas 20 % d'ici 2020, ni 22 % d'ici 2030. Ce taux devrait d'ailleurs être un peu diminué (à 19,2 %) en 2013 ! De même, le pourcentage de la subvention de l'État fédéral à l'assurance vieillesse légale, voisin actuellement de 24 % de ses dépenses, n'a pas augmenté depuis des années et ne devrait pas augmenter de sitôt.

Autrement dit, les pouvoirs publics allemands, quelle que soit la majorité politique, sont d'accord pour ne pas surcharger les épaules des travailleurs ni celles des contribuables. Pour cela, ils ont agi, et fort probablement continueront à agir, dans deux directions :

- Pour qu'il y ait davantage de personnes au travail, et moins à la retraite.

L'Allemagne a refusé de se laisser entraîner vers le relèvement récurrent des taux de cotisation et d'imposition.

- Pour que les retraités comptent moins sur la répartition, et davantage sur le travail et la capitalisation.

Les réformes successives montrent que ces deux objectifs n'ont jamais été perdus de vue. Certes, il peut y avoir des divergences d'opinion quant aux moyens à mettre en œuvre ; certes, certains gouvernants ont tendance à être un peu moins rigoureux que d'autres ; mais dans l'ensemble le cap a été maintenu depuis vingt ans et les mesures prises engagent fortement les vingt années à venir.

3/ Une relative simplicité du système

Si on le compare au système français composé de 56 régimes différents, dont le plus important ne distribue qu'un gros tiers (36 %) du total des pensions, le système allemand est presque monolithique : l'assurance vieillesse légale (*Deutsche Rentenversicherung*) verse 80 % des pensions. Si ce mastodonte est bien piloté, l'essentiel du travail est accompli, alors qu'en France une réforme ne touchant que le régime général, comme celle de 1993, est forcément très insuffisante.

La volonté d'unité s'est manifestée notamment lors de la réunification des deux Allemagnes : le régime est-allemand a été intégré à son homologue de l'ouest, dans des conditions d'ailleurs très généreuses pour ses ressortissants. Il subsiste seulement une légère trace de l'ancienne infériorité du niveau de vie est-allemand : la valeur du point est moindre d'environ 10 % pour les habitants des nouveaux Länder.

De même, les trois régimes spéciaux existant de longue date, ceux des mineurs, des cheminots et des marins, ont été fusionnés. Surtout, la distinction entre retraite des cols blancs et retraite des cols bleus a été abolie, et les différentes caisses qui existaient pour ces catégories de salariés ont été intégrées à la *Deutsche Rentenversicherung*.

Certes, il subsiste en dehors de cette assurance vieillesse légale un régime pour les agriculteurs, des régimes de fonctionnaires (ceux-ci, deux fois moins nombreux qu'en France, sont très majoritairement employés par les Länder et les collectivités locales, et chaque Land légifère en la matière) et des régimes (fonctionnant pratiquement par capitalisation) pour les professionnels libéraux : ce n'est pas la belle unicité suédoise, ni la couverture de 96 % des travailleurs réalisée par la retraite par répartition américaine, la *social security*. Mais le poids écrasant de l'assurance vieillesse légale allemande simplifie quand même considérablement la gestion du système par rapport à ce que nous connaissons en France.

Le système allemand est presque monolithique : l'assurance légale verse 80% des pensions.

4/ Un régime par points...

Il existe deux grandes variétés de retraites par répartition :

- celles où les droits à pension sont calculés à partir d'un revenu de référence (par exemple le salaire moyen des 25 meilleures années, en France) en se référant au nombre des années d'assurance (années cotisées ou assimilées). On parle de régimes par annuités. Les États-Unis ont un régime unique par annuités. En France, la moitié environ des régimes, distribuant plus des deux tiers du montant total des pensions, fonctionnent également par annuités.
- Celles où l'on se sert de points, comme c'est le cas en Suède, pour la *Deutsche Rentenversicherung*, et pour les régimes complémentaires français. Les points s'acquièrent en cotisant, ou en élevant des enfants, ou pour compenser des périodes de chômage, de maladie ou d'invalidité ; on peut aussi en attribuer par solidarité, *in fine*, aux personnes qui seraient, sinon, en situation de grande pauvreté. La pension se calcule, à un âge donné, dit par exemple « normal », en multipliant le nombre de points par la « valeur du point ». Si la liquidation a lieu plus tôt, la loi prévoit en général une décote, et une surcote si elle a lieu plus tard.

L'assurance vieillesse légale allemande fonctionne par points depuis 1992, avec cependant un rôle résiduel pour les annuités, venu de l'époque où le régime fonctionnait par annuités. Par exemple, liquider sa pension avant l'âge « normal » moyennant une décote est impossible, sauf invalidité, si l'on n'a pas validé un nombre donné d'années d'assurance.

Les points allemands sont énormes : un cotisant acquiert en effet un point quand il a cotisé une année sur la base du salaire moyen de l'année en question. Si son salaire est X fois le salaire moyen, il acquiert X points. Mais attention : les cotisations ne sont prélevées que jusqu'à deux fois le salaire moyen, si bien qu'il est impossible d'acquérir plus de 2 points par an. Un travailleur allemand « dans la moyenne » dispose d'une quarantaine de points au moment de prendre sa retraite. Rien à voir avec les points ARRCO et AGIRC en franc, ni *a fortiori* avec les points suédois, des couronnes (nom de l'unité monétaire, valant à peu près un dixième d'euro), dont il faut plusieurs millions pour avoir une pension correcte !

5/ ... qui permet une grande souplesse...

Calculer la pension à partir du nombre de points acquis permet de faire bénéficier les assurés sociaux d'une liberté de choix difficile ou impossible à mettre en œuvre dans un régime par annuités. Par exemple, les départs après ou avant l'âge « normal » peuvent être autorisés sans pénaliser ni avantager

*L'assurance
vieillesse légale
allemande
fonctionne par
points depuis
1992,
avec un rôle
résiduel pour les
annuités.*

quiconque, en dotant la pension calculée à l'âge normal d'un coefficient actuariel ou quasi actuariel : ceux qui partent plus tôt, comme ils vont en moyenne percevoir leur pension plus longtemps, se voient appliquer un coefficient inférieur à l'unité ; et ceux qui partent plus tard ont un coefficient supérieur à 1 pour équilibrer la moindre durée de perception de leur pension. En Allemagne, où l'âge de liquidation « normal » est 65 ans et un mois en 2012, on retranche 0,3 % par mois d'anticipation, et on ajoute 0,5 % par mois de retard. La stricte neutralité n'est pas réalisée, comme elle l'est en Suède, notamment parce que la décote pour départ précoce est un peu faible, mais on n'en est pas très loin.

Autre facilité, le partage des droits à pension en cas de divorce ou de décès d'un conjoint. Il est simple pour le juge du divorce de faire la somme des points acquis par les deux époux durant la durée du mariage et d'en attribuer la moitié à chacun. Et il n'y a plus à revenir sur la question au moment où chacun des époux liquide sa pension, comme il faudrait le faire pour appliquer le « splitting » dans un régime par annuités.

En outre, les couples qui le veulent peuvent choisir d'opter pour le partage en remplacement de la réversion ; cela est avantageux si le survivant a de bonnes chances de disposer de ressources personnelles conséquentes, car en Allemagne (comme dans certains régimes français) la réversion est soumise à des conditions de ressources.

Voici la raison pour laquelle l'usage des points clarifie ainsi les relations entre conjoints : le patrimoine retraite acquis chaque année, et celui que possède l'adhérent à un instant donné, est mesuré par un nombre de points, donc de façon très simple, ce qui n'est pas le cas pour les annuités. Par exemple, la valeur des durées d'assurance validées en France pendant les premières décennies d'activité professionnelle dépend du salaire de fin de carrière (très fortement dans le régime des fonctionnaires et les autres régimes spéciaux, un peu moins fortement dans le régime général) car son montant entre dans le calcul du salaire de référence qui lui-même est nécessaire au calcul de la pension. A 40 ou 50 ans, on ne peut donc pas mesurer sérieusement les droits acquis dans un régime par annuités, ni *a fortiori* les droits acquis durant un mariage ayant duré par exemple de la trentième à la quarantième année, tandis que dans un régime par points ils sont parfaitement connus, exprimés par un simple nombre, et donc partageables.

Le recours aux points facilite aussi grandement les liquidations partielles, autorisées en Allemagne comme en Suède. Au lieu de devoir se couler dans un carcan rigide comme la formule française de retraite progressive, le travailleur allemand qui veut terminer sa vie professionnelle à temps partiel liquide au choix le tiers, la moitié ou les deux tiers de ses points et travaille comme il veut ou comme il en a l'opportunité. Bien entendu, poursuivre son travail lui procure des points ; ceux-ci s'ajoutent aux points non encore liquidés, et cela jusqu'à ce qu'il procède à une liquidation finale.

L'usage des points facilite le partage des droits à pension en cas de divorce ou de décès d'un conjoint, et facilite aussi grandement les liquidations partielles.

Le législateur allemand aurait pu d'ailleurs être encore plus souple, en autorisant la liquidation d'un nombre quelconque de points, au lieu d'ouvrir seulement trois possibilités (les trois pourcentages indiqués). Qu'il ne l'ait pas fait montre qu'il existe en Allemagne comme en France des tendances bureaucratiques ; simplement, les effets de ces tendances sont réduits, parce que le système des points donne l'avantage aux partisans de la souplesse et du choix personnel.

6/ ... et facilite beaucoup le pilotage du régime

Il faut d'abord rendre hommage au législateur allemand de 1989, qui a voté le passage aux points (lequel a pris effet en 1992) : il a en effet retenu une formule d'attribution des points qui limite strictement leur émission, comme si la Bundesbank (connue pour sa vigilance à l'égard de l'inflation) lui avait tenu la main.

Il a été exposé section 4 que le nombre de points (2 au maximum) crédités au compte de l'assuré social au titre d'une année donnée est égal au quotient de son salaire annuel plafonné par le salaire plafonné moyen. De ce fait le nombre total de points attribués une année donnée est indépendant du salaire moyen : si celui-ci progresse vigoureusement, il n'y a pas plus de points distribués pour autant, comme cela risque d'arriver dans les régimes complémentaires français si la valeur d'achat du point n'est pas fortement réévaluée, et cela par anticipation, avant même que la hausse des salaires soit connue. Cette règle simple et efficace évite donc de distribuer trop de points les bonnes années, dans l'euphorie de cotisations qui rentrent en abondance – rentrées qui ne présagent en rien de ce qui se passera des décennies plus tard, quand il faudra payer les pensions correspondant aux points distribués.

Le régime étant ainsi protégé contre l'inflation du nombre des points, il reste à éviter les dérapages éventuels de la valeur de service du point (*rentenwert*, littéralement valeur de la rente). Celle-ci est réévaluée chaque année. Initialement, on utilisa une indexation sur le salaire plafonné moyen. Puis deux facteurs furent introduits, qui ont pour effet de limiter cette indexation :

- le facteur Riester, du nom du ministre du travail du Chancelier Schröder, diminue cette indexation au prorata des subventions accordées à l'épargne en vue de la retraite, dite épargne Riester. Un gouvernement social-démocrate décida ainsi de réduire la générosité de la revalorisation du point pour favoriser le développement de la retraite par capitalisation !
- Le facteur de soutenabilité réduit l'indexation de la valeur du point au prorata de la diminution du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de salariés, dit ratio démographique. Ce facteur avait été introduit en 1997 par la majorité chrétienne-démocrate du chancelier

Le régime est protégé à la fois contre l'inflation du nombre de points et contre les dérapages de la valeur de service du point.

Kohl, mais cette disposition légale fut annulée avant son entrée en application lorsque les élections de 1998 provoquèrent une alternance. Cependant, le Chancelier Schröder avait consenti à cette annulation assez à contrecœur, et son gouvernement réintroduisit une formule équivalente lors de la réforme des retraites de 2004. Un paramètre, resté inchangé depuis cette époque, permettrait en cas de besoin de donner plus de poids à ce facteur de soutenabilité. En attendant, il s'agit d'un automatisme : comme en Suède, si le ratio démographique se détériore, il n'est nul besoin de légiférer, de négocier ni de discuter, le facteur de soutenabilité réduit mécaniquement la générosité du régime. En France une décision politique est nécessaire pour obtenir un effet semblable : la formule allemande est incontestablement plus favorable à la paix sociale et politique.

7/ Les résultats pour les retraités

En comparaison de la France, les transferts publics pèsent nettement moins lourd en Allemagne dans les revenus des personnes de 65 ans et plus : 75 % au lieu de presque 87 %. Néanmoins, l'Allemagne est plus proche de la France que de la moyenne dans la zone OCDE, un peu inférieure à 60 %. L'Allemagne n'est donc nullement en position de recours excessif aux revenus du travail et du capital : elle apparaît plutôt comme un pays ayant su leur donner une place moins insuffisante que la France – une sorte de juste milieu.

En particulier les revenus du capital entrent pour 15 % dans les revenus des Allemands de 65 ans et plus, contre 7 % pour leurs homologues français, alors que les Français épargnent largement autant : cela montre qu'il y a place en France pour une plus grande mobilisation du patrimoine pour fournir des compléments de revenu aux retraités, et donc pour un recours plus important aux achats et constitutions de rentes viagères.

Il convient à ce propos de rappeler que la répartition, en Allemagne, ne vise à remplacer les revenus d'activité que dans la limite de 2 fois le salaire moyen. Au-delà, c'est-à-dire pour les titulaires de hauts revenus, le maintien du pouvoir d'achat durant la retraite implique un recours à la capitalisation. La situation diffère de celle des Etats-Unis, où le taux de remplacement par la répartition est très correct pour les revenus les plus modestes, mais décroît rapidement quand on monte dans l'échelle des revenus, si bien que les revenus moyens sont obligés d'y avoir recours. Là encore, le modèle allemand apparaît comme moins dépayçant pour des Français que le modèle anglo-saxon, et donc davantage susceptible de fournir des idées réalistes à leurs dirigeants.

Le niveau de vie relatif des personnes âgées de 65 ans et plus, en pourcentage de celui de la population dans son ensemble, est presque identique entre l'Allemagne et la France jusqu'à 75 ans (écart : un point de pourcentage, soit l'épaisseur du trait). En revanche, l'écart devient sensible au-delà : 91 % en

La répartition, en Allemagne, ne vise à remplacer les revenus d'activité que dans la limite de deux fois le salaire moyen. Au-delà, le maintien du pouvoir d'achat à la retraite implique un recours à la capitalisation.

France contre 85,5 % en Allemagne². Mais il serait maladroit d'en déduire hâtivement que le grand âge est sacrifié en Allemagne : l'assurance dépendance publique y est en effet nettement plus développée qu'en France. Nos voisins semblent avoir compris qu'à partir d'un certain âge, il était plus important d'avoir une bonne prise en charge lorsque l'aide d'une tierce personne devient nécessaire pour la vie quotidienne, que d'avoir du superflu tant que l'on est alerte de corps et d'esprit. L'arbitrage allemand entre la pension de vieillesse et la prise en charge de la dépendance ne mériterait-il pas d'être étudié avec attention ?

En terminant cette section, il convient d'insister sur les raisons qui permettent aux retraités allemands d'être proches de la parité avec leurs homologues français malgré la conjonction d'une mauvaise démographie et de la modération des prélèvements en faveur de l'assurance vieillesse :

- Ils liquident leur pension en moyenne 3 à 4 ans plus tard.
- Ils sont plus nombreux à continuer à travailler alors qu'ils touchent une pension.
- Le taux d'emploi est plus élevé en Allemagne, particulièrement avant 25 ans et après 55 ans.

8/ Les résultats financiers

En 2011, l'assurance vieillesse légale a encaissé 249 milliards d'euros, dont 189 milliards de cotisations et 59 milliards de subventions ; elle a dépensé 245 milliards, dont 212 milliards de pensions et 15 milliards versés à l'assurance maladie, car elle cotise pour ses pensionnés comme un employeur le ferait pour ses salariés. Son excédent a légèrement dépassé 4 milliards, qui s'ajoutent à des réserves d'environ 25 milliards. Ces réserves étant modestement destinées à éviter toute difficulté de trésorerie, si l'exercice 2012 est aussi bon que 2011, le taux de la cotisation vieillesse sera légèrement réduit pour 2013.

Au passage, comparons à ce matelas de trésorerie aux ambitions modestes le très orgueilleux Fonds de réserve des retraites français créé en 2001 dans le but d'aider à combler un déficit structurel pendant plus d'une décennie à partir de 2020. Le portefeuille de ce fonds atteignait environ 35 milliards en 2011, montant très inférieur aux objectifs initiaux, et au lieu de continuer à être alimenté il a commencé avec une décennie d'avance à être mis à contribution pour limiter l'envolée de l'endettement de la sécurité sociale.

2. Principalement parce que l'indexation des pensions françaises sur le niveau des prix à la consommation évite (sauf mesures fiscales) aux retraités toute diminution de pouvoir d'achat avec l'âge, tandis que les Allemands peuvent voir la valeur du point perdre un peu de terrain par rapport au niveau général des prix.

Trois raisons permettent aux retraités allemands d'être proches de la parité avec leurs homologues français : ils liquident leur pension plus tard, sont plus nombreux à continuer à travailler et le taux d'emploi est plus élevé en Allemagne.

Les frais de fonctionnement de l'assurance vieillesse allemande, 3,5 milliards, soit 1,65 % des pensions versées, sont un peu inférieurs à ceux du système français hors fonction publique, qui se situent aux alentours de 2% (la complexité du système français rend difficile le calcul du coût pour l'ensemble des retraites par répartition). Pour un régime unique, il ne s'agit pas d'une belle performance : la Suède limite les frais à 0,7 % et la *Social Security* américaine à 0,6 %. Vraisemblablement, à la CNAV la productivité des travailleurs est plus élevée qu'à la *Deutsche Rentenversicherung*. Mais le résultat final est un peu meilleur en Allemagne parce que le système est plus simple, le travail n'ayant pas besoin d'être dupliqué dans plusieurs régimes. Comme dans différents autres secteurs d'activité, le salarié français n'a pas à rougir de la comparaison avec son homologue allemand, mais son efficacité est gaspillée par les défauts de conception du système, dont la responsabilité est, dans ce cas précis, à rechercher au niveau politique.

9/ La capitalisation, complément nécessaire

La détention d'un plan d'épargne en vue de la retraite a beaucoup augmenté en Allemagne ces dernières années. Le taux de détention n'est que de 31 % pour les personnes proches de la retraite (55 à 64 ans) mais il atteint 63 % pour la tranche d'âge 35 – 45 ans et 53 % entre 25 et 34 ans, ce qui signifie que dès la première moitié de leur carrière professionnelle les travailleurs prennent conscience de la nécessité de s'équiper dans ce domaine de la prévoyance à très long terme.

Certaines grandes entreprises allemandes ont développé depuis longtemps une forme très particulière de retraite professionnelle : une partie de la rémunération consiste en droits à pension reconnus par une provision spécifique au passif de la société, et gagée le cas échéant par certains des postes de l'actif. Autrement dit, l'entreprise investit grâce à la modération salariale et considère que cette partie de ses investissements est en quelque sorte la propriété collective de ses salariés en tant que futurs bénéficiaires de la pension qu'elle leur promet. Une association de garantie des pensions réunit les firmes ayant de tels engagements, de manière à ce qu'une éventuelle défaillance ne prive pas de leur dû les retraités et futurs retraités d'une la société en difficulté (mutualisation du risque).

Cette façon de faire, qui a beaucoup facilité le financement de nombreuses firmes, ne progresse pas, mais elle perdure ; elle s'inscrit dans le cadre du capitalisme rhénan, qui comporte une part de cogestion et un intéressement très direct des salariés à la bonne santé de l'entreprise. Pourrait-on s'en inspirer en France ? La réponse n'est pas évidente, mais la question mériterait à coup sûr d'être sérieusement étudiée.

Les autres variétés de pensions d'entreprise sont plus classiques. Certaines firmes ont recours à des « caisses de pension » qui portent les engagements de

La détention d'un plan d'épargne en vue de la retraite a beaucoup augmenté en Allemagne ces dernières années.

retraite envers leurs salariés, investissent les cotisations versées par les dites firmes, et se réassurent souvent auprès d'un assureur. D'autres s'adressent directement à une compagnie d'assurance. D'autres encore adhèrent à un fonds de pension, mais cette formule très répandue dans les pays anglo-saxons l'est assez peu en Allemagne.

A ces formules relevant du « deuxième pilier » (retraites professionnelles, ou « *occupational pensions* ») s'ajoutent les plans individuels d'épargne en vue de la retraite (« troisième pilier »). Ce sont eux auxquels la loi retraite de 2001 accorde des subventions, si bien que l'on parle d'épargne Riester, du nom du ministre social-démocrate responsable de cette loi. Le développement de cette épargne a été rapide : il existe à ce jour plus de 15 millions d'épargnants Riester, soit un peu plus d'un travailleur sur trois, et les aides de l'État fédéral ont atteint 3 milliards par an. C'est sur elle que l'on compte principalement pour compenser à long terme la diminution du taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions de l'assurance vieillesse légale.

Les subventions sont calibrées pour favoriser les titulaires de revenus modestes et les ménages ayant des enfants à charge. En effet, le montant maximal de la prime dépend du nombre de ces enfants : aux 154 euros de base s'ajoutent 300 € par enfant né depuis 2008. Une personne ayant deux jeunes enfants peut donc viser une subvention de 754 euros. Pour l'obtenir elle doit verser sur son compte d'épargne Riester au moins 4 % de son revenu. Si elle verse moins, la prime est proratisée (25 % du maximum pour une épargne atteignant 1 % du revenu, et ainsi de suite).

L'avantage accordé aux personnes ayant des revenus modestes est facile à comprendre : la prime maximale est obtenue pour 400 € d'épargne personnelle si l'épargnant gagne 10 000 € par an, et pour 1 200 € s'il en gagne 30 000. La personne de l'exemple précédent, avec deux enfants nés depuis 2008, obtiendra donc 754 € de prime pour 400 € d'épargne si elle ne gagne que 10 000 € par an. Cette disposition conduit aussi à ce que, dans un ménage, on fasse d'abord le plein de subventions pour celui des conjoints ou partenaires qui a le plus faible revenu professionnel, et qui donc aura la plus faible retraite par répartition.

Les titulaires de très bas revenus ne sont pas oubliés : il leur suffit de verser 60 € sur leur compte Riester pour obtenir la prime maximale correspondant à leur situation de famille !

Enfin les titulaires de hauts revenus ont avantage à utiliser l'option fiscale plutôt que de percevoir la prime d'épargne, surtout s'ils n'ont pas d'enfants à charge : leur épargne est déduite de leur revenu imposable dans la limite de 2 100 €.

La France aurait-elle intérêt à copier ce dispositif d'incitation à l'épargne en vue de la retraite ? Sans doute pas le reproduire strictement, mais peut-être la

Le développement des plans individuels d'épargne en vue de la retraite (épargne Riester) a été rapide : il existe à ce jour plus de 15 millions d'épargnants « Riester ».

lenteur de la montée en charge des PERP et autres produits bénéficiant du dispositif d'exonération fiscale introduit par la loi retraite 2003 devrait-elle inciter les pouvoirs publics français à explorer des solutions du type « prime », nettement plus incitatives pour les personnes à revenus modestes.

10/ Leçons politiques à tirer de l'exemple allemand

En premier lieu vient le sens de l'intérêt général manifesté par les hommes politiques et les partenaires sociaux. Certes, la compétition pour l'exercice du pouvoir existe en Allemagne comme en France, mais elle n'empêche pas une certaine continuité dans l'action nécessaire pour réformer le système de retraites. Les sociaux-démocrates n'ont pas commis de bévue comparable à la réforme française de 1982, qui non seulement a ancré dans les esprits le mythe de la retraite à 60 ans, mais de plus a rendu le système par annuités ingérable en mélangeant dans le calcul de la pension les effets de la durée d'assurance et ceux de l'âge à la liquidation³. Ils ont porté au pouvoir un homme, le chancelier Schröder, qui a réalisé des réformes qu'en France nous appellerions sans doute « de droite », car elles ont consisté à donner un sérieux coup de pouce au développement des retraites par capitalisation, et à reprendre la formule liant le montant des pensions au ratio démographique qu'avaient concoctée ses concurrents chrétiens-démocrates. Quant à ceux-ci, ils ont eu l'intelligence de réaliser en 1992 le passage des annuités aux points, réforme systémique dont la droite française n'a jamais compris véritablement la nécessité. Qu'il s'agisse de la réunification des deux Allemagnes ou de la réforme des retraites, le chancelier Kohl a su prendre vite et bien des décisions d'une importance capitale.

Les dirigeants allemands ont une seconde qualité dont leurs homologues français pourraient s'inspirer : ils ne bercent pas leurs concitoyens de paroles lénifiantes ; ils leur disent la dure vérité, et les exhortent à faire personnellement le nécessaire pour se préparer une retraite convenable pour laquelle la répartition, seule, ne sera pas suffisante. L'homme d'État français a tendance à se montrer rassurant, à prétendre qu'il a la situation bien en main, à dire que grâce à lui les lendemains chanteront, qu'il a (ou va) « sauver les retraites ». Son homologue allemand ne cache pas que les perspectives sont mauvaises et que la solution n'est pas uniquement entre ses mains. L'Allemagne est mieux défendue contre l'usage déresponsabilisant et démagogique de l'État providence.

3. Cet aspect de la réforme de 1982 est trop technique pour être compris du grand public, et de la plupart des parlementaires, mais il a depuis 30 ans rendu la tâche très difficile aux gestionnaires comme aux réformateurs, qui furent trop timorés ou pas assez compétents techniquement pour débarrasser la France de ce dispositif perniciosus. Le lecteur voudra bien nous excuser d'insister ainsi sur un point qui ne devrait pas plus le préoccuper que le conducteur d'une automobile ne devrait avoir à s'inquiéter pour le dispositif d'alimentation de son moteur, mais nous sommes dans la situation d'un garagiste qui cherche l'origine d'une panne, et celui-ci doit bien informer son client du problème qu'il a diagnostiqué, même si le dit client n'est pas mécanicien !

L'Allemagne est mieux défendue que la France contre l'usage déresponsabilisant et démagogique de l'Etat providence.

Troisième et dernier point, les dirigeants allemands ont mieux compris le ras-le-bol des contribuables-cotisants. Ils savent que pour donner plus aux retraités, il faut prélever davantage sur les actifs, ce qui n'est pas forcément juste ni bien accepté, ou emprunter. Et ils refusent de distribuer de l'argent emprunté : les comptes de l'assurance vieillesse sont scrupuleusement maintenus à l'équilibre. Cette « règle d'or » n'a pas besoin de figurer dans un traité européen, elle est présente dans les esprits. Dès lors s'impose l'impératif de ne pas distribuer plus qu'il n'est possible de prélever sans exagérer. Les dépenses, non les recettes, constituent la variable d'ajustement.

Les Français, à la différence des Allemands, ont suffisamment d'enfants pour que leurs retraites par répartition leur assurent une vieillesse à l'abri du besoin. Si les serviteurs de l'État avaient chez eux les qualités que l'on observe outre-Rhin, la sauvegarde de leurs retraites ne poserait aucun problème insurmontable.

Jacques Bichot

Economiste, professeur émérite à l'Université Jean Moulin (Lyon III)

*En Allemagne,
ce sont les
dépenses,
et non les recettes,
qui constituent
les variables
d'ajustement.*

ENCADRÉS TECHNIQUES

Patrimoine retraite

L'assurance vieillesse par répartition sert des rentes viagères. Les organismes d'assurance vie aussi, mais ils le font en utilisant un capital. Tout particulier peut leur acheter une rente viagère en leur cédant la propriété d'une somme d'argent, ou son équivalent en titres ou biens immobiliers. La question est : combien faut-il de capital pour obtenir une rente viagère d'un montant donné, par exemple 1 000 € par mois ? La réponse dépend d'une part de l'espérance de vie du rentier, et d'autre part du rendement du capital. Plus le rentier a d'années de vie devant lui, plus il faut de capital. Plus les rendements (taux d'intérêt, dividendes, loyers ...) sont élevés, moins il en faut. Le calcul précis est réalisé par les actuaires, qui utilisent des tables de mortalité et des hypothèses de rendement.

S'agissant de retraites par répartition, on peut faire le même calcul. Le montant obtenu est ce que les économistes appellent « équivalent patrimonial des droits à pension ». C'est le capital que la personne devrait aliéner au profit d'un assureur en échange de l'engagement pris par celui-ci de lui verser une certaine rente jusqu'à son décès. Ce montant, pour les ménages qui n'appartiennent pas au décile des plus riches, est en général sensiblement supérieur à leur patrimoine classique. L'OCDE l'évalue à 8,3 années de salaire brut pour un Français percevant le salaire moyen, et 6,1 années pour un Allemand. Pour les femmes, dont la longévité est supérieure, le patrimoine retraite est plus élevé : 9,4 et 7,4 années respectivement. Cela fait plus de 500 000 € pour un couple français moyen, alors que le ménage français dont la personne de référence a entre 60 et 69 ans (âge où ce patrimoine est le plus élevé) a en moyenne, selon l'INSEE, un patrimoine classique, immobilier compris, d'environ 345 000 €.

Le patrimoine retraite correspond à une sorte de créance sur les générations plus jeunes. L'infériorité du patrimoine retraite en Allemagne par rapport à la France correspond au niveau individuel au fait que le travailleur allemand liquide quelques années plus tard une pension en moyenne un peu moins importante que son homologue Français. Au niveau macroéconomique, la différence tient à la démographie : il y a proportionnellement moins de jeunes en Allemagne, donc il est logique que la créance des aînés sur les jeunes générations soit moins importante. Qui investit moins accumule moins de patrimoine.

Neutralité actuarielle

Comment calculer les coefficients applicables à la valeur des points si la liquidation n'a pas lieu à l'âge « normal » ? Le législateur allemand a institué une décote de 0,3 % par mois d'anticipation, et une surcote de 0,5 % par mois de retard : c'est une règle administrative fixée au niveau politique. Si les actuaires avaient été à la manœuvre, qu'auraient-ils fait ? Ils auraient calculé le coefficient dont l'application à la valeur du point aurait compensé au niveau du patrimoine retraite (voir l'encadré sur ce concept) lié à un point la diminution ou l'augmentation de la durée probable de perception de la pension (*grosso modo* un mois de plus en cas de départ anticipé, un de moins en cas de report de la liquidation).

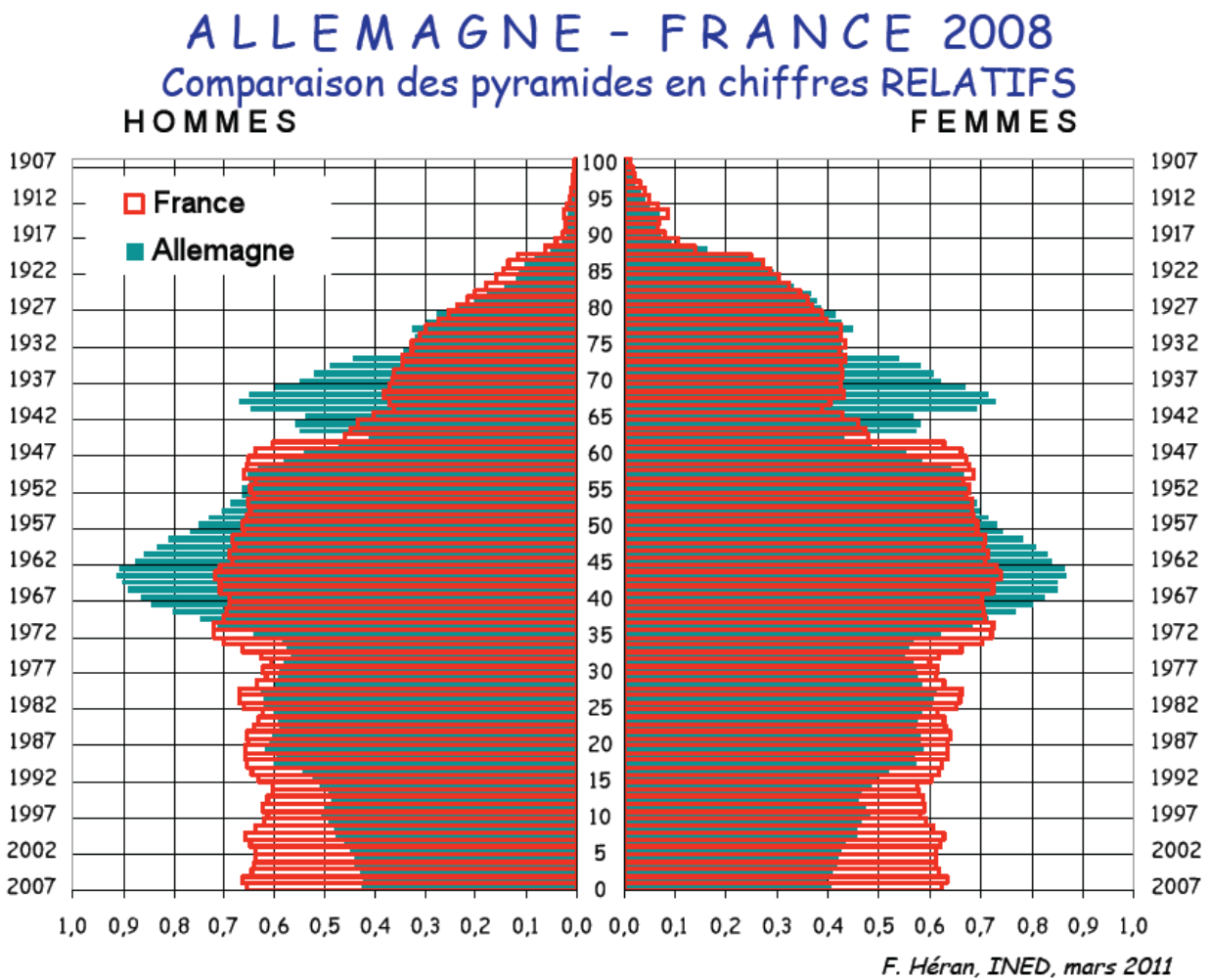
Ils auraient aussi tenu compte du fait qu'un départ plus précoce diminue la probabilité de mourir avant de commencer à toucher sa pension, et qu'un départ plus tardif augmente cette probabilité. Le système de pensions (ou l'assureur) fait bénéficier les survivants de l'avantage qu'il retire du fait que ceux qui retardent leur liquidation donnent une chance au système (ou à l'assureur) de ne rien avoir du tout à leur verser (un régime de retraites est une sorte de tontine : la part des morts est répartie entre les survivants).

Les actuaires seraient parvenus à une décote et à une surcote sensiblement égales pour un seul mois d'anticipation ou de retard, et à des « tarifs » pas tout à fait linéaires : retarder son départ de 5 ans justifie une surcote actuarielle qui n'est pas strictement égale à 60 fois la surcote valable pour un mois de report, mais un peu supérieure, parce que les taux de mortalité par âge sont supérieurs au voisinage de 70 ans à ce qu'ils sont au voisinage de 65 ans. L'importance du phénomène tontinier augmente avec l'âge.

Vaudrait-il mieux utiliser en France une neutralité actuarielle stricte, comme en Suède, ou une neutralité actuarielle très approximative, taillée à la hache par les hommes politiques, comme en Allemagne ? Pour Henri IV, Paris valait bien une conversion au catholicisme ; une réforme systémique des retraites vaut bien de laisser le soin aux hommes politiques de retoucher un peu le résultat des calculs actuariels. Mais pas trop : pour reprendre l'exemple du bon Roi Henri, passer d'une confession chrétienne à une autre n'était pas se déclarer athée ! Il n'est pas indispensable que les réformateurs de nos retraites soient des dévots de l'actuariat, mais il faut qu'ils y croient.

Pyramides des âges

On voit sur ce graphique le baby-boom allemand de la fin des années 1930, puis un autre autour de l'année 1962, nettement plus fort que celui qui s'est produit en France au même moment, et la chute des naissances qui lui a succédé, elle aussi bien plus accentuée qu'en France. Les décennies 2020 et 2030 seront très dures pour le système de retraites allemand (nombreux départs en retraite, peu d'entrées dans le monde du travail).



SAUVEGARDE RETRAITES

Créée en janvier 1999 par un ingénieur agronome à la retraite, l'Association Sauvegarde Retraites est un groupe de pression qui mène son combat pour que soit instaurée une véritable équité entre tous les régimes de retraite, notamment entre ceux des secteurs privé et public.

L'association regroupe aujourd'hui plus de **103 000** membres qui, par leurs dons, financent ses actions. Afin de préserver sa totale indépendance, elle s'interdit de demander la moindre subvention.

Ses moyens d'action sont divers : pétitions, sensibilisation de la presse et des élus, publications, etc...

Contact : Marie-Laure DUFRECHE, Déléguée Générale

Tél. : 01 43 29 14 41 - Fax. : 01 43 29 14 64

Site Internet : www.sauvegarde-retraites.org

A VOTRE DISPOSITION, FRAIS DE PORT COMPRIS

Nos Publications

- « Retraites : Le désastre annoncé » de Jean Jacques Walter (2002) 10 €
- « Retraites : Non aux fausses réformes » de Jacques Bourdu (2003) 10 €
- « Le nouveau livre noir des retraites » de Denis Even (2004) 12 €
- « Sauver les retraites ? La pauvre loi du 21 août 2003 » de Jacques Bichot (2005) 10 €
- « Retraites : les privilèges de la fonction publique » de Pierre-Edouard DU CRAY (2009) 12 €
- « Retraites : le dictionnaire de la réforme » de Jacques Bichot (2010) 24 €

Nos dernières études moyennant 3 timbres à l'unité (tarif lettre en vigueur)

- Etudes et analyses N°15 : « Les fonctionnaires «actifs» champions de la retraite à 50 ans »
- Etudes et analyses N°16 : « Régimes spéciaux : combien ça coûte ? »
- Etudes et analyses N°17 : « NBI : un nouveau régime spécial »
- Etudes et analyses N°18 : « Réforme des retraites : le plus dur reste à faire »
- Etudes et analyses N°19 : « Retraite anticipée : le cas des fonctionnaires parents de trois enfants »
- Etudes et analyses N°20 : « Retraite : la capitalisation réservée aux fonctionnaires »
- Etudes et analyses N°21 : « La fausse réforme des régimes spéciaux : le cas d'EDF et de GDF »
- Etudes et analyses N°22 : « Retraite des députés : la « Rolls » des régimes spéciaux »
- Etudes et analyses N°23 : « Des réformes coûteuses en matière de retraite : le cas des IEG »
- Etudes et analyses N°24 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations »
- Etudes et analyses N°25 : « Pension de réversion : les inégalités public – privé persistent »
- Etudes et analyses N°26 : « L'ASV, un régime spécial en perdition »
- Etudes et analyses N°27 : « Les retraites de nababs des hauts fonctionnaires européens »
- Etudes et analyses N°28 : « Les fonds de pension ont encore de l'avenir ! »
- Etudes et analyses N°29 : « Les grands avantages retraite de la fonction publique »
- Etudes et analyses N°30 : « La vérité sur la retraite des sénateurs »
- Etudes et analyses N°31 : « AGIRC – ARRCO : main basse sur nos retraites »
- Etudes et analyses N°32 : « Retraite du CES : un régime spécial calqué sur celui des parlementaires »
- Etudes et analyses N°33 : « Pour sauver nos retraites, une vraie réforme »
- Etudes et analyses N°34 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations » (II)
- Etudes et analyses N°35 : « Les incroyables passe-droits des élus parisiens en retraite »
- Etudes et analyses N°36 : « Retraite des fonctionnaires : en finir avec les idées reçues »
- Etudes et analyses N°37 : « La retraite par répartition aux Etats-Unis : une inconnue « very exciting » »
- Etudes et analyses N°38 : « Retraite des fonctionnaires : l'Etat hors-la-loi »
- Etudes et analyses N°39 : « TITANIC DEBT Dettes publiques : n'oublions pas les engagements retraite »
- Etudes et analyses N°41 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations » (III)

Les opinions exprimées dans les publications de Sauvegarde Retraites sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Association.